

УДК 37.46 : 311.108

В.М.БАБАЄВ, д-р наук з держ. упр.

Харківська національна академія міського господарства

МІСТОБУДІВНА ПОЛІТИКА І ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ХАРКОВА

Розкриваються питання використання в сучасній практиці муніципального управління таких інструментів планування територіального розвитку, як: генеральний план забудови, зонінгові правила. Аналізуються сформована планувальна структура м. Харкова, досвід планування та перспективи розвитку міста згідно генеральних планів.

Територіальні ресурси будь-якого міста за визначенням є обмеженими – законодавчо, географічно, адміністративно, інфраструктурно. Власне у самій назві даного типу людських поселень криється сутність цієї тези, тому у містах завжди гостро стояло питання раціонального, ефективного, доцільного, перш за все, з позиції прибутковості, використання наявних територій [2].

Із зростанням міст потреба в обліку і впорядкуванні наявних та виявлення вільних територій стала життєво необхідною. Зрозуміло, що у різних країнах з цією потребою зіткнулись у різний час, але оскільки розвиток і забудова міст у всі часи і майже повсюдно здійснювались виходячи з необмежених можливостей використання наявних ресурсів – це призводило до нераціональності, неекономності, незбалансованості в користуванні природним і міським середовищем, а відтак суперечило принципам так званого «стійкого розвитку».

Ця тенденція не оминула і Україну, де станом на сьогодні більшість підприємств, розміщених на території міст, має застаріле виробництво, технології якого характеризуються підвищеною ресурсоемністю та екологічною небезпечністю, а основні фонди – значним ступенем зношування. До цього слід додати стан міської інфраструктури. Обмеженість можливостей подальшого розвитку її транспортного й інженерного сегментів стала особливо помітною на тлі загальнонаціонального економічного підйому, спровокованого розширенням у містах існуючих і новостворених виробництв, якими сьогодні виробляється майже 80% ВВП країни.

Гостро, як ніколи раніше, ця проблема постала у XXI ст. і для Харкова.

Планувальною першоосновою м.Харкова була Харківська фортеця. Збудована за наказом царя Олексія Михайловича в 1656-1659 рр. за зразком російських дерев'яних фортець того часу з десятима вежами,

три з яких були проїзними і забезпечували вихід на основні дороги, вона стала центральним пунктом оборони півдня Московської держави та обумовила радіальність схеми територіального розвитку міста на майбутнє [3].

Спочатку розвиток Харкова був майже некерованим. Уявлення про його планування до 1768 р., коли був складений перший план забудови міста, що визначив схему центральної його частини, якою вона збереглась і зараз, дає топографічний план для оборонних потреб 1742 р. [3].

У другій половині XVIII ст. на Харків поширилась загальна тенденція містобудування надавати губернським і повітовим містам регулярне планування. У губернських містах заснували посаду губернського архітектора. Плани міст на той час розроблялись централізовано в столиці, а ті проекти, що створювались на місцях, підлягали обов'язковому затвердженню в столиці. Так, на заміну проектного плану міста 1767 р., який не одержав схвалення в Сенаті, з Петербурга надіслали інший план. І саме в ньому була зроблена перша спроба впорядкувати забудову вулиць, вирівняти їх, змусити перетинатися під прямими кутами [3].

Перші роботи з генерального плану міста в радянський період відносяться до 1922-1925 рр. У схемах планування і розширення Харкова було обране місце для нового адміністративного центру першої столиці радянської України – пл. Дзержинського і намічена радіально-кільцева структура нового району міста [3].

Розробки генпланів міста, датовані 1931-1935 рр., 1939 р., 1959 р., 1965-1967 рр. і 1986-1987 рр., продовжили розвиток радіально-кільцевої структури Харкова, яка передбачала, крім усього іншого, створення принаймні двох дорожньо-транспортних кілець – одного навколо центру і другого навколо нових міських районів, які формувались за сімома основними радіальними напрямками [3].

З 1964 р. Харків перейшов у категорію великих міст з населенням понад 1 млн. чол. Намічені раніше площадки під розміщення житлового будівництва не могли вирішити завдання різкого демографічного збільшення. Необхідність інтенсифікації процесів житлово-цивільного будівництва змусила місто вдатись до освоєння великих житлових масивів з використанням орних земель. Але вже на початок 80-х років XX ст. резерви вільних територій у межах міста практично вичерпались. І саме тоді вперше стає зрозумілим, що планувальна радіально-кільцева структура, яка так до кінця і не була втілена в життя, вичер-

пала свій ресурс, загальмувавши більш-менш збалансований розвиток міста.

Генеральним планом 1986-1987 рр. було передбачено збільшення населення міста до 2,0 млн. чол. до 2005 р. та розраховано нові обсяги житлового будівництва. Однак реалізація положень плану збіглась з якісно новими політичними, економічними, соціальними змінами, що сколихнули країну на початку 90-х рр. XX ст. [2].

Аналіз міської забудови після 1991 р., соціально-економічної ситуації в Харкові засвідчив наявність істотних розбіжностей між параметрами міського розвитку, закладеними у генеральному плані, можливостями їх досягнення та реальним станом справ. Так, різко скоротились обсяги житлового будівництва, особливо муніципального за рахунок бюджетних коштів. Поглибилося відставання розвитку соціальної, транспортної, інженерної інфраструктури від прийнятного рівня задоволення потреб міста. Ознак тенденції набув екстенсивний розвиток Харкова з масовим виходом садибної забудови за міську межу та процеси руйнування забудови в історичному центрі. До того ж місто переживало демографічну кризу.

За умов становлення ринкових відносин в економіці України у деяких фахівців виникли сумніви щодо доцільності централізованого планування міського розвитку, установа і дотримання чітких строків у реалізації містобудівних програм. За радянських часів всі без винятку міста, що були збудовані або розбудовувались на території СРСР, утворювались і розвивались двома диспропорційними частинами: «містоутворюючою», яка стосувалась виробничого життя міста, та «містозабезпечуючою» – характеризувала невиробничий бік життя городян [1]. Подібний спрощений підхід не міг враховувати всю складність можливих чинників впливу та їх взаємозв'язків. Виник виразний дисонанс між потребою й актуальністю розробки генерального плану на перспективу 25-30 років та швидкістю, кардинальністю змін в центрі і на місцях.

Управлінська практика свідчить, що коректування генерального плану необхідне, щонайменше, кожні п'ять років, а точність деталей, якої так звикли додержуватися проектувальники, стає скоріше перешкодою, чим допомогою в реальному розвитку міста. Тому виник своєрідний парадокс – чим повнішим був склад генерального плану, чим детальніше він передбачав зміни в структурі і вигляді міста, тим швидше він розходився з вимогами і потребами сьогодення.

Більш ефективним в сучасних умовах ресурсних обмежень, на погляд розробників Концепції системного розвитку м. Харкова до

2026 року, є генеральне поетапне планування, що передбачає своєрідну трансформацію генерального плану в безперервно діючий інструмент управління розвитком міста [1].

Сучасний тип генплану повинен містити програму поетапного розвитку всіх складових містобудівної діяльності, послідовної зміни нормативів якості міського середовища, урахувати чинник мобільності у взаємозв'язках і взаємозалежності різних елементів міської інфраструктури.

Система управління процесами міського розвитку ґрунтується на прогностичних моделях, які розроблюються у складі генерального плану на віддалену перспективу. Це потрібно для визначення принципово можливих масштабів і напрямів соціально-демографічного і територіально-планувального розвитку міста, розміщення великих об'єктів транспортної та інженерної інфраструктури міського і регіонального значення. Розрахунки, виконані в генеральному плані на віддалену перспективу, повинні визначати загальні обсяги інвестицій, потрібні для збалансованого розвитку міста.

На період розрахункового терміну (приблизно 20 років) генпланом повинна визначатися потреба в ресурсах на реалізацію конкретних програм: підготовка до освоєння нових територій; будівництво великих елементів міської інфраструктури, об'єктів зовнішнього транспорту та ін.

Відповідно на найближчі 5-7 років, або період першої черги, має бути обґрунтована та підтверджена реальними ресурсами програма міського розвитку і капітального будівництва [1].

Повертаючись до теми планувальної структури сучасного Харкова слід відмітити, що її можна визначити як радіальну з елементами кільцевої системи, оскільки в місті до сьогодні відсутні заплановані згаданими генпланами транспортні розв'язки для сполучення між районами міста і розвантаження його центральної частини, а існуюча кільцева дорога на обслуговування Харкова практично не працює.

Однак вирішення цього завдання, шляхом створення розвантажувальних кілець, на різній відстані від центральної зони Харкова, на думку авторів Концепції розвитку м. Харкова до 2026 р., є не зовсім вірним, оскільки: місто не має чіткої радіально-кільцевої схеми, через надто розвинений Салтівський житловий район; існуюча міська забудова є неоднорідною по функціональному використанню, щільності розселення, та нерівномірною по завантаженню трас кільцевих магістралей; саму ідею складно реалізувати в частині будівництва, оскільки транспортне кільце не працює доти, доки воно не побудоване повні-

стю.

У зв'язку з цим в основу територіального впорядкування покладена ідея формування планувального каркасу міста на основі реорганізації вуличної мережі з метою задоволення сучасних вимог і перспектив розвитку. Роль такого каркасу будуть виконувати головні транспортні вісі міста – магістралі безперервного руху, які утворять діаметральну-променеву систему з елементами напівкільцевих зв'язок – магістралей регульованого руху. Запропонований планувальний каркас має доповнитися водно-зеленими діаметрами, які формуються на харківських річках, з розчищенням, зміцненням і облаштуванням їх берегів, розширенням русел та створенням каскадів штучних ставків, озелененням прибережних територій тощо [1].

Згідно з новою концепцією розвитку Харкова, територіальні ресурси в перспективі варто вишукувати, насамперед, усередині сформованої міської забудови. Можливість розвитку міста в існуючих межах обумовлена наявністю в них територій, які підлягають реконструкції, у тому числі з необхідною зміною функціонального використання. Це, насамперед, старий житловий фонд з некапітальною малоповерховою індивідуальною забудовою низької щільності, а також наднормативні та неефективно використовувані промислові, комунально-складські і спец території [1].

Перехід до ринку не тільки викликав сумніви у деяких фахівців щодо доцільності централізованого планування міського розвитку та вимагав перегляду сформованої на місцях практики його прогнозування, але й кардинально вплинув на зміст і підвалини містобудівної політики. Поява нових форм власності, необхідність урахування інтересів великої кількості конкуруючих між собою господарюючих суб'єктів, кон'юнктурність ринку, поглиблення соціального і майнового розшарування населення призвели до того, що на зміну типовим архітектурно-планувальним стандартам будівництва, прийшло безліч нерідко суперечливих потреб та інтересів різних категорій, верств, груп населення.

У розвинених країнах, де вже існує вільний ринок землі і нерухомості, рішення про будівництво нових об'єктів на муніципальному рівні приймається з урахуванням інтересів приватних осіб, які визначають призначення, типи і форми будівель. Головною умовою є дотримання вимог чинних законів і положень, що забезпечують співіснування нових типів землекористування із вже існуючими на сусідніх територіях, а також вимог генерального плану по районах міста, правил техніки безпеки та санітарно-гігієнічних норм. Але оскільки земля,

що належить приватним особам, і проекти приватного будівництва не регулюються безпосередньо положеннями генерального плану, у світовій практиці вони є предметом регулювання зонінгових правил. Ознайомившись з якими, забудовник вчасно отримує інформацію про припустимі форми землекористування на території під забудову і має юридичну гарантію, що у випадку дотримання цих вимог він обов'язково отримає дозвіл на будівництво. Таким чином зонінгові правила надають можливість землевласникам здійснювати широкий вибір напрямів використання земельних ділянок і, водночас, забороняють їх нецільове використання [1]. У цілому, компетентно проведене зонування територій допомагає в майбутньому захистити державні і громадські інтереси та уникнути судових справ та юридичних казусів.

В нашій країні, як правило, все відбувається з точністю до навпаки. Зокрема в Харкові відсутність затверджених міськрадою зонінгових правил нерідко призводить до латентних конфліктів і відкритого протистояння органів державного управління, місцевого самоврядування, бізнесу, громадськості з приводу використання певних міських територій та об'єктів.

Одним із таких об'єктів став харківський стадіон «Металіст», який опинився в центрі уваги ЗМІ, а через це і громадськості, напередодні проведення в Україні і Польщі фіналу чемпіонату Європи з футболу «Євро-2012». Оскільки Харків увійшов у число міст-претендентів, де планується провести фінальні матчі, саме цей стадіон розглядається Федерацією футболу України та Організаційним комітетом з проведення чемпіонату Європи в якості своєрідного центру схеми планування розвитку цілого району Харкова, який мав би перетворитися за ці роки у найсучасніший і найрозвиненіший у місті, з тим аби на високому рівні прийняти гостей футбольного свята та бути гідним назви Металіст-сіті. На заваді інтересам і планам держави стали приватні інтереси. Виявилось, що значна частина прилеглої до стадіону території рішенням міськради була надана приватній фірмі. Але на інше годі й очікувати, оскільки через відсутність зонінгових правил, застарілість багатьох положень генеральних планів забудови ефективного управління процесами містобудівного розвитку стає недосяжним, а подібні конфліктні ситуації перетворюються з «прикрих непорозумінь» у звичну повсякденну практику.

Цілком зрозуміло, що в сучасних умовах однією з головних засад ефективної містобудівної політики є необхідність враховувати, врегульовувати, поєднувати різні і не рідко суперечливі інтереси держави, бізнесу, територіальної громади з тим, аби місто не зупинялось у своє-

му розвитку, не захлиналось у вирі політичних протистоянь та штучних бізнес-конфліктів, прямувало свідомо і виважено обраним шляхом. І це є чи не найголовнішим завданням міської влади. А для цього вкрай важливо залучати перш за все відповідних фахівців і експертів, а в перспективі – більш широкі верстви городян, до розгляду і розв'язання нагальних питань у сфері містобудування, забезпечувати прозорість процесів розробки і здійснення містобудівної політики.

1.Бабаєв В.М. Сучасні управлінські інструменти планування розвитку міських територій // Теорія і практика управління соціальними системами: Щокварт. наук.-практ. журн. – Харків: НТУ «ХП». – 2007. – №4. – С.34-44.

2.Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти. – Харків: Вид-во ХРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. – 204 с.

3.Харків-350. Історія, сучасність, стратегія розвитку: Іст.-екон. огляд / В.Н.Майорченко, В.М.Бабаєв, Л.М.Шутенко та ін.; За заг. ред. В.Н.Майорченка. – Харків: Золоті сторінки, 2004. – 320 с.

Отримано 14.05.2008

УДК 56.0509 (2) 25

С.Л.ШУЛЬЦ, канд. екон. наук

Інститут регіональних досліджень НАН України, м.Київ

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЬКОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ

Акцентується увага на проблемах розвитку міських поселень України різного рівня. Аналізуються основні показники розвитку міст Львівської області, визначено вектори формування національної міської мережі.

Сьогодні в українських містах, як і в інших країнах світу, сконцентрована найбільша частка виробничого, фінансово-економічного, соціально-інфраструктурного, соціокультурного і трудового потенціалу країни. Відповідно, дослідження особливостей розвитку міських систем і системи управління ними охоплюють широкий спектр питань і, одночасно, інтегрують знання різних сфер суспільного життя. За умов запровадження системи муніципального управління в Україні, що передбачає надання місцевій владі сукупності повноважень щодо використання майнових, фінансових та організаційних ресурсів міст їх можна розглядати як відносно самодостатні суб'єкти господарювання. Враховуючи це і зважаючи на активні зміни економічної, соціальної і територіальної структури міст, сучасний етап розвитку міських систем та формування міської мережі можна вважати початком нового циклу. Тому проблематика міського розвитку та регулювання процесами життєзабезпечення міських громад продовжує перебувати у полі зору науковців.